



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.003.01.2021

Pan
Michał Chrząszcz
Wójt Gminy Ostaszewo

Urząd Gminy Ostaszewo
ul. Kościuszki 51, 82-112 Ostaszewo

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/066 – Zabezpieczenie wód powierzchniowych i podziemnych przed zanieczyszczeniem ściekami komunalnymi pochodzącymi z obszarów nieskanalizowanych

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku
ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk
T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05
lgd@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Ostaszewo, ul. Kościuszki 51, 82-112 Ostaszewo (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Michał Chrząszcz, Wójt Gminy Ostaszewo od 19 listopada 2018 r. (dalej: „Wójt”)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Zapewnienie infrastruktury niezbędnej do odbierania i oczyszczania ścieków komunalnych.2. Przygotowanie urzędu gminy do realizacji zadań związanych z odbieraniem i oczyszczaniem ścieków powstałych na terenach nieskanalizowanych.3. Działania podejmowane przez organy gminy w celu egzekwowania od właścicieli nieruchomości niepodłączonych do kanalizacji obowiązku wyposażenia nieruchomości w zbiornik bezodpływowy oraz opróżniania tych zbiorników.4. Działania podejmowane przez organy gminy w celu egzekwowania przestrzegania obowiązków od przedsiębiorców prowadzących usługi opróżniania zbiorników i transportu nieczystości ciekłych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2021 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Piotr Lewandowski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LGD/25/2021 z 22 lutego 2021 r.

(akta kontroli str. 1-3)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Gminie Ostaszewo (dalej: „Gmina”) zapewniono infrastrukturę umożliwiającą odbiór i utylizację nieczystości ciekłych powstałych na jej terenie. Według szacunków przyjętych na potrzeby kontroli³ Gminna oczyszczalnia była w stanie odebrać wszystkie ścieki bytowe wytworzone na jej terenie. W ocenie NIK Urząd nie był jednak przygotowany organizacyjnie do realizacji zadań związanych z odbieraniem i oczyszczaniem ścieków powstałych na terenach nieskanalizowanych. Urząd w praktyce zaniechał nadzorowania wykonywania obowiązków przez właścicieli nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe w zakresie ich zgodnego z prawem opróżniania. Wójt nie przedstawił Radzie Gminy Ostaszewo (dalej: „Rada Gminy”) projektu uchwały zawierającej określenie górnych stawek za wywóz nieczystości płynnych na terenie Gminy. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie weryfikowano sprawozdań składanych przez podmioty posiadające zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Gminna infrastruktura służąca do odbioru ścieków komunalnych.

Opis stanu faktycznego

1.1. Zasięg i wykorzystanie sieci wodociągowej i kanalizacyjnej w gminie

Liczba mieszkańców Gminy wynosiła 3185 osób na koniec 2019 r. i 3170 na koniec 2020 r. Dostępu do sieci wodociągowej nie posiadało osiem budynków mieszkalnych, w tym cztery niezamieszkałe⁵.

Zużycie wody w Gminie na koniec lat 2019 i 2020 wynosiło 99231,00 m³ i 86084,00 m³. Do gminnej sieci kanalizacyjnej było podłączonych 12 budynków wielorodzinnych zamieszkiwanych przez 51 rodzin tj. 123 osoby.

Łączna ilość powstałych na terenie Gminy ścieków odprowadzanych systemem kanalizacji do oczyszczalni ścieków w Ostaszewie, w 2019 r. wynosiła 3600 m³, a w 2020 r. 3620 m³.

Łączna ilość powstałych na terenie gminy nieczystości ciekłych dowiezionych do oczyszczalni ścieków taborem asenizacyjnym w 2019 r. wynosiła 21488,9 m³, a w 2020 r. 24105,9 m³,

Różnica pomiędzy zużyciem wody, a łączną ilością ścieków odprowadzonych do oczyszczalni ścieków systemem kanalizacji i dowiezionych wozami asenizacyjnymi

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Na potrzeby kontroli przyjęto założenie, że 30% wody zużytej na terenie gmin wiejskich stanowi woda bezpowrotnie zużyta.

⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ Dane wg sprawozdania SG-01 za 2020 r. W 2019 r. wg sprawozdania SG-01 dziewięć budynków mieszkalnych na terenie Gminy nie było podłączonych do sieci wodociągowej.

⁶ Wg. danych z Centralnego Wodociągu Żuławskiego.

oraz oczyszczonymi w przydomowych oczyszczalniach ścieków⁷ w latach 2019 i 2020 wynosiła 74142,1 m³ i 58358,1 m³.

Na potrzeby kontroli przyjęto, że dla gmin o charakterze wiejskim 30% wody pobranej z wodociągu stanowi woda bezpowrotnie zużyta.

W związku z powyższym, szacunkowa ilość ścieków nieoczyszczonych, wytworzonych na terenie Gminy, które nie trafiły do oczyszczalni wynosiła 39115,6 m³ w 2019 r. i 23231,7 m³ w 2020 r. Stanowi to 56,31% ścieków wytworzonych na terenie Gminy w 2019 r. i 38,55% w 2020 r.

1.2. Zdolność absorpcji przez gminny system oczyszczania ścieków komunalnych ścieków wytworzonych na obszarach nieskanalizowanych⁸

Na terenie Gminy, w okresie objętym kontrolą, działała jedna oczyszczalnia ścieków, znajdująca się na działce nr 514, obręb 0005 Ostaszewo w miejscowości Ostaszewo. Według dokumentacji technicznej przepustowość oczyszczalni ścieków w Ostaszewie wynosiła 200 m³/d. tj. 73 000 m³/rok. Zgodnie z pozwoleniem wodnoprawnym⁹ dopuszczalna maksymalna roczna liczba wprowadzonych do środowiska ścieków oczyszczonych wynosiła 74 460 m³/rok. Oczyszczalnia została zaprojektowana do oczyszczania ścieków bytowo – gospodarczych dowożonych wozami asenizacyjnymi. Po odliczeniu ścieków dostarczonych do oczyszczalni systemem kanalizacji oczyszczalnia umożliwia odbiór ok. 69 400 m³/rok ścieków dowiezionych transportem asenizacyjnym¹⁰

Wójt wyjaśnił, że w grudniu 2014 r. opracowano Koncepcję Gospodarki Ściekowej w Gminie Ostaszewo. Dokumentacja zawierała 4 warianty skanalizowania całej Gminy¹¹. Szacunkowe kwoty inwestycji wynosiły od 23 do 31 milionów złotych. W 2016 r. wykonano dokumentację na budowę nowej oczyszczalni ścieków i uzyskano pozwolenie na budowę. W 2017 r. Gmina złożyła wniosek na dofinansowanie ze środków unijnych w ramach programu współpracy Transgranicznej Polska - Rosja. Po upływie trzech lat Gmina otrzymała dofinansowanie i podpisała umowę na dofinansowanie (15.07.2020 r.). Pod koniec ubiegłego roku ogłoszono przetarg na budowę oczyszczalni ścieków. Na początku marca 2021 r. wyłoniono wykonawcę a w dniu 24.03.2021 została podpisana umowa.

Zakończenie budowy zaplanowane jest na koniec 1 kwartału 2022 roku. Koszt budowy to ok 3,3 mln zł. Po wykonaniu tej inwestycji Gmina będzie mogła przystąpić do budowy kanalizacji sanitarnej, która będzie realizowana etapowo w ramach posiadanych środków i uzyskanego dofinansowania z zewnątrz.

(akta kontroli str.4-127, 229-303)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

⁷ Szacunkową ilość ścieków oczyszczonych przez przydomowe oczyszczalnie ścieków stanowił iloczyn liczby przydomowych oczyszczalni ścieków (39 w 2019 r. i 69 w 2020 r.) i wskaźnika 134,8 m³ ścieków oczyszczonych przez jedną oczyszczalnię rocznie minus właściwy dla gminy wiejskiej 30% współczynnik bezzwrotnego zużycia wody.

⁸ W przypadku oczyszczalni ścieków należącej do związku międzygminnego, którego członkiem była kontrolowana gmina należy uwzględnić przepustowość proporcjonalnie do odsetka ludności kontrolowanej gminy w całym związku.

⁹ Pozwolenie wodnoprawne z dnia 31.11.2020 r. na usługę wodną polegającą na wprowadzaniu oczyszczonych ścieków bytowych w Ostaszewie do rowu melioracji nr R-106, leżącego w zlewni kanału Struga Ostaszewska.

¹⁰ Uwzględniając ścieki oczyszczone w przydomowych oczyszczalniach ścieków.

¹¹ Obecnie działająca na terenie Gminy oczyszczalnia ma 25 lat, a na terenie Gminy z wyłączeniem jednego osiedla domów wielorodzinnych nie ma systemu kanalizacji.

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie podejmowano skuteczne działania w zakresie zabezpieczenia infrastruktury umożliwiającej odbiór i utylizację nieczystości ciekłych powstałych na terenie Gminy. Według szacunków przyjętych na potrzeby kontroli¹² Gminna oczyszczalnia ścieków była w stanie odebrać wszystkie ścieki bytowe wytworzone na jej terenie.

OBSZAR

2. Przygotowanie urzędu do realizacji zadań związanych z usuwaniem i oczyszczaniem ścieków komunalnych wytworzonych na obszarach nieskanalizowanych.

Opis stanu faktycznego

2.1. Przypisanie obowiązków związanych z realizacją zadania związane z usuwaniem i oczyszczaniem ścieków komunalnych na obszarach nieobjętych kanalizacją

W okresie objętym kontrolą Urząd funkcjonował w oparciu o Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy w Ostaszewie¹³. Określono w nim m. in. strukturę organizacyjną Urzędu, podział zadań i kompetencji pomiędzy kierownictwo Urzędu oraz wskazano kompetencje i zadania realizowane poprzez poszczególne komórki organizacyjne. Zagadnienia związane z gospodarką ściekową nie zostały przypisane żadnej ze struktur organizacyjnych Urzędu¹⁴, nie były też ujęte w zakresach czynności pracowników Urzędu.

Jak wyjaśnił Wójt zadania związane z gospodarką ściekową zostały powierzone jednemu z pracowników Urzędu na podstawie polecenia ustnego.

Pracownik zajmujący się gospodarką ściekową uczestniczył, w kontrolowanym okresie, w jednym szkoleniu online, którego tematem była „Kontrola gminy w firmach odbierających nieczystości ciekłe i kontrola obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie nieczystości ciekłych”. Udział w szkoleniu potwierdzono certyfikatem ukończenia.

Wójt wyjaśnił, że przyczyną ograniczonej liczby szkoleń jest niski budżet gminy co powoduje, że środki finansowe przeznaczone na szkolenia pracowników są niewielkie.

Do realizacji zadań związanych z gospodarką ściekową w Urzędzie nie był wykorzystywany żaden dedykowany system bądź program komputerowy.

W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły skargi dotyczące realizacji gospodarki ściekowej na terenie Gminy.

(akta kontroli str.128 – 157, 229-235, 304-307)

¹² Na potrzeby kontroli przyjęto założenie, że 30% wody zużytej na terenie gmin wiejskich stanowi woda bezpowrotnie zużyta.

¹³ Wprowadzony zarządzeniem nr 210/2017 Wójta Gminy Ostaszewo z dnia 7 marca 2017 r. w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego Urzędowi Gminy w Ostaszewie.

¹⁴ W skład struktury organizacyjnej Urzędu wchodzi komórki organizacyjne stanowiące referaty oraz samodzielne stanowiska do wskazanych zadań merytorycznych.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Zadania związane z gospodarką ściekową nie zostały ujęte w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu. Nie zostały również uwzględnione w zakresie czynności żadnego z pracowników Urzędu.

Wójt wyjaśnił, że zadania dotyczące gospodarki ściekowej nie zostały dopisane do zakresu czynności żadnemu z zatrudnionych pracowników. Taki stan rzeczy wynika z braków kadrowych oraz z braków finansowych na zatrudnienie dodatkowego pracownika oddelegowanego tylko i wyłącznie do prowadzenia spraw gospodarki ściekowej. W związku ze zbliżoną tematyką i zagadnieniami, gospodarką ściekową gminy zajmuje się pracownik ds. gospodarki odpadami komunalnymi, zgodnie z pkt 23 zakresu obowiązków¹⁵.

Zdaniem NIK dla rzetelnego wykonywania przez Wójta zadań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy koniecznym jest ujęcie zadań z zakresu gospodarki wodno-ściekowej w sposób jednoznaczny, tj. w formie pisemnego zakresu czynności, wskazaniem pracownikowi Urzędu lub ich przypisanie do określonego stanowiska merytorycznego, znajdującego odzwierciedlenie w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu. Ich nieprzypisanie, zdaniem NIK, mogło mieć wpływ na powstanie nieprawidłowości w zakresie działań podejmowanych przez organy gminy w celu nadzorowania realizacji przez właścicieli nieruchomości niepodłączonych do kanalizacji obowiązku wyposażenia nieruchomości w zbiornik bezodpływowy oraz opróżniania tych zbiorników oraz egzekwowanie przestrzegania obowiązków od przedsiębiorców prowadzących usługi opróżniania zbiorników i transportu nieczystości ciekłych.

(akta kontroli str.128 – 157, 229-235, 304-307)

OCENA CZĄSTKOWA

Zdaniem NIK Urząd nie był przygotowany organizacyjnie do pełnej realizacji zadań związanych z odbieraniem i oczyszczaniem ścieków powstałych na terenach nieskanalizowanych. Zadania związane z gospodarką ściekową nie zostały ujęte w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu. Nie zostały również uwzględnione w zakresie czynności żadnego z pracowników Urzędu.

OBSZAR

3. Egzekwowanie obowiązków właścicieli nieruchomości niepodłączonych do kanalizacji.

Opis stanu
faktycznego

3.1. Uregulowanie zasad prowadzenia gospodarki ściekowej na terenach nieskanalizowanych

W dniu 15 czerwca 2016 r. Rada Gminy Ostaszewo podjęła Uchwałę nr XVI/119/2016 w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Ostaszewo (dalej: „Regulamin utrzymania czystości”)¹⁶.

¹⁵ Wykonywanie innych prac zleconych przez Wójta lub Sekretarza.

¹⁶ Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 2355, ze zm.

Projekt regulaminu utrzymania czystości przed uchwaleniem nie został zaopiniowany przez państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, co stanowiło naruszenie art. 4 ust. 1 ustawy uocp zachowaniu czystości. Wójt wyjaśnił, że taka sytuacja została spowodowana nieprawidłową komunikacją pomiędzy osobami przygotowującymi projekt ww. uchwały.

Wysokość stawek opłat za odbiór 1 m³ nieczystości płynnych w oczyszczalni ścieków w Ostaszewie ustalono, na podstawie art. 6 ust. 2 uocp, w § 1 uchwały nr XXXV/143/2001 Rady Gminy Ostaszewo z dnia 23 listopada 2001 r. w sprawie opłaty za odbiór nieczystości płynnych w oczyszczalni ścieków w Ostaszewie.¹⁷ Wynosiły one 1,30 zł dla mieszkańców Gminy, 2,60 zł dla jednostek prowadzących działalność gospodarczą oraz 2,0 zł dla mieszkańców spoza Gminy. Zgodnie z § 2 uchwały opłatę pobiera Urząd Gminy w Ostaszewie.

Rada Gminy Ostaszewo nie wprowadziła w drodze uchwały górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za odbiór i wywóz nieczystości ciekłych.

Wójt wyjaśnił, że w dniu 10.03.2021 r. została podpisana umowa na opracowanie wniosku o zatwierdzenie taryfy dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Ww. stawki niezbędne są do wyliczenia górnej stawki opłat za opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych

Zgodnie z § 9 ust. 1 i 2 Regulaminu utrzymania czystości pozbycie się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego powinno następować w miarę potrzeb. Całkowite opróżnienie zbiorników bezodpływowych powinno następować co najmniej raz na trzy miesiące.
(akta kontroli str. 158-178, 229-235, 348-379)

3.2. Prowadzenie ewidencji zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków

W Urzędzie prowadzono ewidencję elektroniczną zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków na podstawie deklaracji papierowych wypełnianych przez właścicieli nieruchomości z terenu Gminy.

Wg. danych w zgromadzonych deklaracjach, większość mieszkańców deklarowała wywóz nieczystości ciekłych na zgłoszenie. W deklaracjach zawarto ponadto adres nieruchomości, imię i nazwisko właściciela bądź użytkownika, imię i nazwisko osoby udzielającej wyjaśnień, liczbę osób/gospodarstw domowych zamieszkujących nieruchomość, rodzaj zbiornika, do którego odprowadzane są ścieki.

Ewidencja w postaci elektronicznej prowadzona była przy wykorzystaniu arkusza kalkulacyjnego, w formie umożliwiającej eksport danych do aplikacji zewnętrznych.

(akta kontroli str. 178-202, 229-235, 304-307, 347)

3.3. Egzekwowanie wykonywania obowiązków przez właścicieli nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe

¹⁷ Dz. Urz. Woj. Pom. nr 91, poz. 1358.

W zakresie działań podejmowanych przez Urząd w celu egzekwowania od właścicieli nieruchomości obowiązku zawarcia umowy z podmiotem świadczącym usługi opróżniania zbiorników i wywozu nieczystości Wójt wyjaśnił, że pracownik Urzędu informował ustnie i telefonicznie mieszkańców o konieczności obowiązku zawarcia umowy z podmiotem świadczącym usługi opróżniania zbiorników i wywozu nieczystości. Ponadto informacje taka przekazywał podmiotom świadczącym ww. usługi. Wraz z decyzjami podatkowymi przekazywane były pisma z informacją o konieczności złożenia oświadczeń o posiadanym zbiorniku na ścieki i podpisanej umowie.

Pracownik przeprowadzający ww. działania wyjaśnił, że nie były one dokumentowane.

W zakresie podejmowanych działań, Wójt wyjaśnił, iż pouczał o możliwości wzięcia udziału w dotacji na wykonanie zadania proekologicznego tj. budowa zbiornika bezodpływowego bądź przydomowej oczyszczalni ścieków. Wzięcie udziału w ww. dotacji oznaczało zwrot części poniesionych kosztów dla mieszkańców Gminy Ostaszewo w ramach zadania proekologicznego, co bardzo zachęcało do wykonania zadania. W ocenie Wójta na dzień składania wyjaśnień brak jest informacji o nieposiadaniu zbiornika lub przydomowej oczyszczalni, a po powzięciu takiej informacji niezwłocznie przeprowadzona zostanie wizytacja u mieszkańca.

W dniu 7 września 2016 r Rada Gminy Ostaszewo podjęła Uchwałę nr XVIII/126/2016 w sprawie uchwalenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu gminy na realizację zadań proekologicznych.¹⁸

W 2019 r Gmina wypłaciła dotację w kwocie 31,2 tys. zł, jednocześnie dając możliwość na wymianę dziewięciu zbiorników bezodpływowych oraz trzech indywidualnych przydomowych oczyszczalni ścieków.

Natomiast w 2020 r wypłacono dotację na zadanie proekologiczne w kwocie 16,1 tys. zł, dając możliwość wymiany sześciu zbiorników bezodpływowych oraz dwóch indywidualnych przydomowych oczyszczalni ścieków.

Wobec właścicieli nieruchomości nie posiadających zawartej umowy na opróżnianie przydomowych zbiorników na nieczystości płynne, według wyjaśnień Wójta, pracownik Urzędu podejmował próby kontaktu osobistego i telefonicznego z właścicielami nieruchomości, którzy nie złożyli stosownego oświadczenia o posiadaniu bądź nieposiadaniu zawartej umowy na opróżnianie zbiorników bezodpływowych w celu wyegzekwowania podpisania takich umów. Wójt wskazał, że mieszkańcy Gminy niechętnie podpisują takie umowy ze względu na małą liczbę wozów asenizacyjnych świadczących usługi, różnicę cenową pomiędzy podmiotami oraz możliwość wykonania ww. usług w dogodnym terminie.

Pracownik przeprowadzający ww. działania wyjaśnił, że nie były one dokumentowane.

Urząd nie był przygotowany organizacyjnie do wykonywania zastępczych wywozów nieczystości. Wójt wyjaśnił, że Gmina nie planowała wywozów zastępczych, a jednocześnie nie była przygotowana finansowo jeśli chodzi o zabezpieczenie w budżecie Gminy konkretnej kwoty z przeznaczeniem na wywozy zastępcze.

¹⁸ Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 3277, ze zm.

Gmina Ostaszewo nie realizowała zastępczego wywozu nieczystości ciekłych, w przypadku właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli stosownych umów zgodnie z wymogiem art. 6 ust. 6 uocp.

Wójt wyjaśnił, że uznano, iż jest to wydatek obciążający budżet. Wywóz zastępczy nieczystości ciekłych to należności trudne do wyegzekwowania od mieszkańców Naszej Gminy. Większość z nich nie posiada dochodu lub jest on zbyt niski aby egzekucja przebiegła pomyślnie. Podobna sytuacja spotyka Gminę w zakresie wywozu odpadów komunalnych. Mieszkańcy Gminy mają zapewniony wywóz odpadów komunalnych nawet jeżeli nie ponoszą opłat z tytułu gospodarowania odpadów komunalnych. Tym samym zadłużenie Gminy rośnie, a wyegzekwowanie należności jest trudno albo nieosiągalne.

Gmina Ostaszewo nie realizowała dochodów z tytułu wykonywania wywozów zastępczych. Wójt wyjaśnił, że planowanie w budżecie dochodów w tym zakresie i wykonanie ich nie jest realne. Ostaszewo jest jedną z najbiedniejszych gmin. Organizowanie wywozów zastępczych znacząco obciążałoby budżet gminy, a należności dot. ww. zadania byłyby trudne albo i niemożliwe do wyegzekwowania.
(akta kontroli str. 173-178, 229-235, 304-308, 313-314)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zgodnie z art. 6 ust. 2 uocp Rada Gminy była zobowiązana do określenia w drodze uchwały górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi wykonywane przez gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Wójt nie przedłożył Radzie Gminy projektu stosownej uchwały, co było sprzeczne z art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do zadań wójta należy przygotowywanie projektów uchwał rady gminy.

Brak uchwały w sprawie ww. stawek powodował, że nie było możliwe ustalenie w decyzjach o zastępczym wywozie nieczystości płynnych opłaty za te usługi – zgodnie z art. 6 ust. 7 pkt 2 uocp opłatę wylicza się z zastosowaniem ww. stawek.

Zgodnie z art. 6 ust. 11 uocp ww. opłaty są dochodami budżetów gmin. Biorąc zaś pod uwagę szacunkową ilość ścieków odprowadzonych do środowiska na terenie Gminy w okresie objętym kontrolą, wartość opłat za zastępczy wywóz nieczystości¹⁹ w 2019 r mogłaby wynieść do 391,2 tys. zł i 232,3 tys. zł w 2020 r.²⁰

W zakresie przyczyny nieprzedłożenia Radzie Gminy projektu uchwały dotyczącej ustalenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi wykonywane przez gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych Wójt

¹⁹ Do szacunków zastosowano stawkę rynkową stosowaną przez przedsiębiorców mających największy współczynnik ilości wywiezionych nieczystości płynnych z terenu Gminy oraz szacunkową ilość nieczystości wytworzonych na terenie Gminy i nie odprowadzoną do oczyszczalni ścieków.

²⁰ Biorąc pod uwagę fakt, iż wg ewidencji umowy posiadało 118 właścicieli nieruchomości spośród 573 ujętych w ewidencji, procedura ta powinna być wszczęta w co najmniej 455 przypadkach (w ewidencji nie ujęto 280 nieruchomości). Nie jest więc znana ostateczna liczba nieruchomości, których właściciele nie wykonali obowiązku zawarcia umowy).

wyjaśnił, że wprowadzenie wywozów zastępczych wiąże się z generowaniem wysokich kosztów, które ponosiłaby gmina. Egzekwowanie zwrotu kosztów wywozu od mieszkańców stanowi poważny problem, podobnie jak windykacja podatku i opłaty za wywóz odpadów komunalnych. W zamian wywozów zastępczych stosowano wizytację u mieszkańców i upominano ich o konieczności wywozu ścieków. W większości przypadków takie rozwiązanie dawało efekty. Ponadto poddał w wątpliwość czy którykolwiek z przewoźników zgodziłby się na wykonanie zlecenia wywozu zastępczego wbrew woli właściciela posesji.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że przygotowanie przez Wójta projektu uchwały dla Rady Gminy wynika z obowiązku ustawowego i nie ma charakteru dobrowolności wynikającej ze stanowiska Wójta dotyczącego zasadności organizowania przez Gminę wywozów zastępczych nieczystości płynnych. Należy również podkreślić, że górne stawki opłat za wywóz nieczystości nie służą tylko do wydawania decyzji o zastępczym wywozie, mają również zapobiegać nadmiernemu wzrostowi cen za świadczenie tego typu usług na terenie Gminy.

(akta kontroli str. 229-235, 313-314)

2. Zgodnie z art. 3 ust. 3 uocp Gminy prowadzą, w formie umożliwiającej przekazywanie informacji w postaci elektronicznej, ewidencję:

- 1) zbiorników bezodpływowych w celu kontroli częstotliwości ich opróżniania oraz w celu opracowania planu rozwoju sieci kanalizacyjnej;
- 2) przydomowych oczyszczalni ścieków w celu kontroli częstotliwości i sposobu pozbywania się komunalnych osadów ściekowych oraz w celu opracowania planu rozwoju sieci kanalizacyjnej;
- 3) umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w celu kontroli wykonywania przez właścicieli nieruchomości i przedsiębiorców obowiązków wynikających z ustawy.

W wyniku kontroli NIK stwierdzono, że pomimo zdefiniowania zakresu gromadzonych danych w prowadzonej w Urzędzie ewidencji były one niekompletne. Braki danych w zakresie poszczególnych nieruchomości dotyczyły: pojemności zbiorników, dokumentacji potwierdzającej czy zbiornik zamontowany we wskazanej lokalizacji jest zbiornikiem bezodpływowym, informacji o zawartych umowach na odbiór nieczystości lub innych dokumentów potwierdzających fakt regularnego odbioru nieczystości przez podmiot posiadający uprawnienia do wykonywania takich czynności na terenie Gminy. Na 575 ujętych w ewidencji zbiorników na nieczystości płynne w 168 przypadkach tj. 29 % brak było danych o wielkości zbiornika.

Wójt wyjaśnił, że z uwagi na niekompletność danych zgromadzonych w ewidencji papierowej, na podstawie której powstała ewidencja elektroniczna wraz z decyzjami podatkowymi przekazywane były pisma z informacją o konieczności złożenia oświadczeń o posiadaniu zbiornika na ścieki. Pouczono o terminie złożenia ww. oświadczenia do 01.04.2020 r. W związku z panującą pandemią, wydłużono termin składania oświadczeń nie ustalając konkretnej daty. Wójt wskazał ponadto, że pomimo świadomości iż nie wszyscy mieszkańcy Gminy złożyli stosowne oświadczenia, sytuacja panująca na świecie oraz braki kadrowe w Urzędzie uniemożliwiają przeprowadzenie kontroli mieszkańców.

W zakresie niepodejmowania przez Urząd wobec właścicieli nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe działań w celu sprawdzenia czy częstotliwość wywozu nieczystości jest adekwatna do zużycia wody Wójt wyjaśnił,

że z uwagi na brak danych dotyczących zużycia wody przez konkretnych mieszkańców nie sprawdzano czy częstotliwość tych wywozów jest adekwatna do zużycia wody.

(akta kontroli str. 179-202, 229-235, 304-307, 313-314, 347)

Zdaniem NIK zakres informacji, który obejmowała ewidencja utrudniał realizację celów jej prowadzenia określonych w art. 3 ust. 3 pkt 1 uocp tj. kontroli częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych, a w konsekwencji nadzorowanie realizowania przez właścicieli nieruchomości niepodłączonych do systemu kanalizacji gminnej obowiązku pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi (art. 5 ust. 1 pkt 3b uocp), w tym całkowitego opróżniania zbiorników bezodpływowych co najmniej raz na trzy miesiące (§ 9 ust. 2 Regulaminu utrzymania czystości).

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK Urząd w praktyce zaniechał nadzorowania wykonywania obowiązków przez właścicieli nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe w zakresie ich zgodnego z prawem opróżniania. Wójt nie przedstawił Radzie Gminy projektu uchwały określającej górne stawki opłat za wywóz nieczystości płynnych na terenie Gminy. Gmina nie realizowała obowiązku wynikającego z art. 6 ust. 6 uocp w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych w przypadku właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umów, o których mowa w art. 6 ust. 1 uocp.

4. Egzekwowanie przestrzegania obowiązków od przedsiębiorców prowadzących usługi opróżniania zbiorników i transportu nieczystości ciekłych

Opis stanu faktycznego

4.1. Egzekwowanie przestrzegania obowiązków wynikających z przepisów i warunków udzielonego zezwolenia od przedsiębiorców prowadzących usługi opróżniania zbiorników i transportu nieczystości ciekłych

Uchwałą nr XXVII/148/2013 Rada Gminy Ostaszewo z dnia 19 lutego 2013 r. w sprawie wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych²¹ określiła wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia. Przedsiębiorca zobowiązany był:

- dysponować bazą transportową wyposażoną w:
 - a. miejsca postojowe dla pojazdów,
 - b. miejsca do przeprowadzania zabiegów sanitarnych i porządkowych używanego sprzętu,
 - c. sprzęt do przeprowadzania zabiegów sanitarnych i porządkowych pomieszczeń wykorzystywanych do prowadzenia działalności,
- posiadać aktualną umowę z jednostkami prowadzącymi stacje zlewne lub oczyszczalnie ścieków, na odbiór nieczystości płynnych z terenu prowadzenia działalności wnioskodawcy;

²¹ Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 1290, ze zm.

- dysponować pojazdami asenizacyjnymi, do odbierania i transportu nieczystości ciekłych, oznaczonymi w sposób umożliwiając identyfikację przedsiębiorcy których:
 - a. pojemność zbiornika jest nie mniejsza niż 4 m³,
 - b. wąż zakończony jest koszem ssawnym.

(akta kontroli str. 159-172, 229-235, 363-369)

Wójt wyjaśnił, że przed udzieleniem przedsiębiorcy zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych od właścicieli nieruchomości, nie przeprowadzono weryfikacji spełnienia przez przedsiębiorcę warunków określonych w uchwale nr XXVI/148/2013. Weryfikowano sam wniosek pod względem spełnienia warunków formalnych. Nie przeprowadzono również kontroli podmiotów prowadzących działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Ww. działanie nie zostało przeprowadzone, ze względu na braki kadrowe, które uniemożliwiły pracownikowi fizycznie potwierdzić spełnienie wymogów.

(akta kontroli str. 229-235, 342-344)

W latach 2019/2020 było ważnych siedem pozwoleń na opróżnianie zbiorników i transport nieczystości ciekłych z tego cztery podmioty faktycznie wykonywały te usługi.

Przeprowadzona przez NIK analiza sprawozdań, składanych w okresie objętym kontrolą, przez przedsiębiorców posiadających zezwolenia na odbiór i wywóz nieczystości płynnych powstałych na terenie Gminy wykazała:

- w sprawozdaniach za lata 2019 i 2020 jednego przedsiębiorcy brak było informacji o liczbie właścicieli nieruchomości od których przedsiębiorca odbierał nieczystości oraz liczbie zawartych/rozwiązanych umów
- w sprawozdaniach za I, II i III kwartał 2019 r, drugiego przedsiębiorcy, brak było informacji o liczbie właścicieli nieruchomości od których przedsiębiorca odbierał nieczystości, natomiast w sprawozdaniach za I oraz IV kw. 2019 r. wystąpiły różnice ilości oddanych do oczyszczalni ścieków w porównaniu z danymi uzyskanymi z oczyszczalni,
- w sprawozdaniach trzeciego przedsiębiorcy za lata 2019 i 2020 r. wystąpiły różnice ilości oddanych do oczyszczalni ścieków w porównaniu z danymi uzyskanymi z oczyszczalni,
- czwarty przedsiębiorca, sprawozdanie za II kw. 2019 r. złożył w dniu 01.08.2019 r. tj. jeden dzień po terminie, a sprawozdanie za III kw. 2019 r. w dniu 12.11.2019 r. tj. dwanaście dni po terminie, zaś za IV kw. 2020 r. w dniu 02.02.2021 r. tj. dwa dni po terminie.

(akta kontroli str. 203-215, 229-235)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W Urzędzie nie weryfikowano danych zawartych w sprawozdaniach kwartalnych składanych, na podstawie art. 9o uocp, przez przedsiębiorców posiadających zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

W wyniku powyższego Wójt, do czasu kontroli NIK, nie podejmował działań określonych w uocp:

- art. 9p ust. 2 - w przypadku gdy sprawozdanie jest sporządzone nierzetelnie wezwania podmiotu, który przekazał sprawozdanie, do jego uzupełnienia lub poprawienia w terminie 14 dni,
- art. 9xb w związku z art. 9zb - podmiot prowadzący działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, który:
 - 1) przekazuje nierzetelne sprawozdanie, o którym mowa w art. 9o - podlega karze pieniężnej w wysokości od 200 zł do 500 zł, jeżeli sprawozdanie zostanie uzupełnione lub poprawione w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania, o którym mowa w art. 9p ust. 2, a w przypadku niezastosowania się do wezwania od 500 zł do 5000 zł;
 - 2) przekazuje po terminie sprawozdanie, o którym mowa w art. 9o - podlega karze pieniężnej w wysokości 100 zł za każdy dzień opóźnienia, nie więcej jednak niż za 365 dni.

Wójt wyjaśnił, że nie weryfikowano otrzymywanych sprawozdań, gdyż uznano, że dane wpisane przez przedsiębiorców są prawidłowe. Wszystkie dane potrzebne do stworzenia sprawozdań, do składania których zobowiązany był Urząd, pracownik pozyskiwał z danych otrzymanych z Oczyszczalni Ścieków w Ostaszewie. Nie podejmowano również działań w celu zapewnienia kompletności i rzetelności składanych przez przedsiębiorców sprawozdań kwartalnych.

Wójt poinformował, że podjęto działanie mające na celu wyeliminowanie nieprawidłowości, poprzez wysłanie pisemnych wezwań do korekty sprawozdań za poszczególne kwartały, z prośbą o wskazanie rozbieżności lub braków w danych.

W związku ze stwierdzeniem przekroczenia terminów złożenia sprawozdań wszczęto postępowania z urzędu.

W żadnym z powyższych przypadków nie naliczono kary pieniężnej do czasu zakończenia postępowania prowadzonego przez Urząd, wszczętego na skutek kontroli NIK.

(akta kontroli str. 203-215, 229-235, 304, 323-341)

Zdaniem NIK nieweryfikowanie przez Urząd składanych przez przedsiębiorców sprawozdań kwartalnych, dotyczących wywozu nieczystości płynnych z terenu Gminy, przyczynia się do nierzetelnego ich sporządzania i nieterminowego składania w Urzędzie. W rezultacie stanowi przyczynek nierzetelnego prowadzenia gospodarki ściekowej na terenie Gminy.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie weryfikowano sprawozdań składanych przez podmioty posiadające zezwolenia na prowadzenia działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski pokontrolne:

- Uwaga NIK zwraca uwagę na konieczność zasięgnięcia opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, przed uchwaleniem regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.
- Wnioski
1. Podjęcie działań organizacyjnych w celu zapewnienia skutecznego nadzorowania realizacji obowiązków przez właścicieli nieruchomości nie podłączonych do kanalizacji.
 2. Przedłożenie Radzie Gminy Ostaszewo projektu uchwały określającej górne stawki opłat za wywóz nieczystości płynnych na terenie Gminy.
 3. Zapewnienie rzetelnego prowadzenia ewidencji zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków, tj. w sposób umożliwiający kontrolę częstotliwości ich opróżniania.
 4. Zapewnienie rzetelnej weryfikacji sprawozdań składanych w Urzędzie przez podmioty wykonujące na terenie Gminy działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

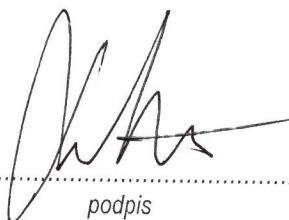
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania uwagi
i wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania uwagi i wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

Gdańsk, dnia 7.06. 2021 r.

Kontroler

Piotr Lewandowski
doradca techniczny


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku
Dyrektor


WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku

.....
podpis
Teresa Sawicka

